Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a um sistema informatizado de comunicação em processos cíveis e penais transnacionais (sistema e-CODEX) e que altera o Regulamento (UE) 2018/1726»

[COM(2020) 712 final — 2020/345 (COD)]

(2021/C 286/15)

Relatora: **Ozlem YILDIRIM**

Consulta	Comissão Europeia, 24.2.2021
Base jurídica	Artigo 81.º, n.º 2, e artigo 82.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção do Mercado Único, Produção e Consumo
Adoção em secção	31.3.2021
Adoção em plenária	27.4.2021
Reunião plenária n.º	560
Resultado da votação	247/0/3
(votos a favor/votos contra/abstenções)	

1. **Conclusões e recomendações**

1.1. O Comité Económico e Social Europeu (CESE) acolhe favoravelmente a iniciativa regulamentar proposta, que deve ser complementada pelas propostas do Parlamento Europeu. O sistema e-CODEX terá um impacto positivo indireto, uma vez que simplifica e acelera os processos judiciais e a cooperação judiciária transnacionais, contribuindo também, desta forma, para melhorar o funcionamento do mercado interno.

1.2. Importa salientar que o e-CODEX não diz respeito apenas à justiça eletrónica. Antecipando o futuro, o CESE recomenda a inclusão de uma disposição que abra a possibilidade de outras utilizações por outras administrações públicas, incluindo, por exemplo, a transferência de registos de saúde em linha.

1.3. O CESE recomenda que a Comissão inclua o aspeto da escalabilidade no âmbito de aplicação do regulamento. Até ao momento, o e-CODEX tem sido utilizado num conjunto de Estados-Membros que são os patrocinadores iniciais deste projeto. Contudo, o atual projeto e-CODEX tem de ser expandido e continuar a funcionar harmoniosamente em todos os Estados-Membros, já que é essa a intenção do regulamento proposto.

1.4. A digitalização da sociedade, da economia e das administrações está a acelerar e representa, globalmente, um objetivo ambicioso. Cumpre, portanto, estabelecer uma ligação clara a essa realidade. O sistema e-CODEX é um componente essencial do pacote relativo à cooperação judiciária digital e das infraestruturas de serviços digitais da justiça eletrónica, entre outras iniciativas. Uma vez que este sistema aborda a justiça e os direitos fundamentais, o CESE considera que é necessário associá-lo à estratégia digital global «Construir o futuro digital da Europa» ([1]), um instrumento essencial que não é explicitamente referido no regulamento.

1.5. Tendo em conta que a Agência da União Europeia para a Gestão Operacional de Sistemas Informáticos de Grande Escala no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (eu-LISA) não é uma agência reguladora, o CESE considera que o capítulo 2 do regulamento proposto deve abordar a transparência do processo de decisão, a participação dos Estados-Membros e de outras partes interessadas pertinentes e a independência necessária das decisões tomadas pelos organismos envolvidos na sua governação.

1.6. Uma vez que o e-CODEX é composto por um conjunto de produtos informáticos (*software*) que podem ser utilizados para criar um ponto de acesso para comunicações seguras, a garantia de um nível elevado de segurança deve ser um objetivo central do regulamento, entendido como a necessidade de criar medidas de segurança que protejam o livre exercício dos direitos individuais.

([1]) COM(2020) 67 final.

1.7. O CESE considera que o acesso efetivo e generalizado à justiça digital merece maior atenção. Os benefícios do sistema e-CODEX devem ir além de aspetos relacionados com a melhoria das capacidades de gestão, utilização e comunicação. O CESE entende que o desenvolvimento da justiça digital deve ter como objetivo assegurar que todos os cidadãos da União Europeia (UE) têm acesso à justiça de forma segura, protegida, fiável e simples.

1.8. O CESE salienta as preocupações atualmente suscitadas por várias partes interessadas e diversos Estados-Membros sobre a capacidade da eu-LISA para garantir devidamente o princípio da independência do poder judicial quando assegurar o funcionamento permanente e o desenvolvimento futuro do e-CODEX.

2. **Contexto e síntese da proposta da Comissão**

2.1. O sistema e-CODEX («e-Justice Communication via On-line Data Exchange») foi lançado ao abrigo do plano de ação plurianual 2009-2013 sobre justiça eletrónica europeia ([2]), sobretudo para promover a digitalização dos processos judiciais transnacionais e facilitar a comunicação entre as autoridades judiciárias dos Estados-Membros.

2.2. O e-CODEX é o principal instrumento para a criação de uma rede de comunicação interoperável e descentralizada entre os sistemas informáticos nacionais no quadro dos processos cíveis e penais transnacionais. Trata-se de um conjunto de produtos informáticos que possibilita a ligação entre sistemas nacionais e permite aos utilizadores, nomeadamente as autoridades judiciárias, os profissionais do direito e o público em geral, enviar e receber documentos, formulários jurídicos, provas e outras informações de forma rápida e segura. É composto por um conjunto de produtos informáticos (*software*) que podem ser utilizados para criar um ponto de acesso para comunicações seguras.

2.3. O sistema e-CODEX é um dos componentes principais da política de justiça eletrónica da Comissão para melhorar o acesso à justiça e a sua eficiência nos Estados-Membros e está incluído no plano de ação plurianual 2019-2023 sobre justiça eletrónica europeia ([3]). Foi igualmente identificado na Comunicação da Comissão «Digitalização da Justiça na União Europeia — Uma panóplia de oportunidades» ([4]) como o principal instrumento para a comunicação digital segura nos processos judiciais transnacionais. No contexto do mercado único digital que visa fornecer infraestruturas e serviços de alta velocidade, seguros e fiáveis, foram incluídas soluções para promover a justiça eletrónica no plano de ação para a administração pública em linha de 2016 ([5]).

2.4. O e-CODEX foi desenvolvido por 21 Estados-Membros da UE com a participação de outros países terceiros, territórios e organizações ([6]) entre 2010 e 2016.

2.5. Atualmente, o sistema e-CODEX é gerido por um consórcio de Estados-Membros e outras organizações, sendo financiado por uma subvenção da UE.

2.6. O sistema e-CODEX deve ser gerido de forma a não pôr em causa a independência das jurisdições nacionais.

2.7. A Comissão apresenta uma proposta de regulamento para generalizar o sistema e-CODEX a nível da UE e confia a gestão operacional do sistema à Agência da União Europeia para a Gestão Operacional de Sistemas Informáticos de Grande Escala no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (eu-LISA). A garantia de uma governação estável do sistema e-CODEX permitirá defini-lo como o sistema normal para o intercâmbio de mensagens eletrónicas no domínio da cooperação judiciária a nível da UE. A eu-LISA não assumirá a gestão do sistema e-CODEX antes de julho de 2023.

3. **Observações na generalidade**

3.1. O CESE acolhe favoravelmente a iniciativa regulamentar proposta, que deve ser complementada pelas propostas do Parlamento Europeu. O e-CODEX terá um impacto positivo indireto, uma vez que simplifica e acelera os processos judiciais e a cooperação judiciária transnacionais, contribuindo também, desta forma, para melhorar o funcionamento do mercado interno.

([2]) JO C 75 de 31.3.2009, p. 1.
([3]) Regulamento (UE) 2018/1726.
([4]) COM(2020) 710 final.
([5]) COM(2016) 179 final.
([6]) Jérsia, Noruega, Turquia, Conselho das Ordens de Advogados da União Europeia e Conselho do Notariado da União Europeia.

3.2. A Europa é uma força motriz da transformação digital. O e-CODEX é um elemento catalisador dessa transformação na Europa e nos Estados-Membros e, importa salientar, entre os mesmos. Vai além das necessidades informáticas funcionais, abordando fatores essenciais como a harmonização, a cultura, os direitos humanos e outros processos que os Estados-Membros devem ter em conta na digitalização da sociedade e da economia.

3.3. O CESE considera que o regulamento proposto, uma vez que proporciona aos cidadãos um melhor acesso transnacional à justiça, deve também abordar especificamente a necessidade de reforçar e harmonizar as capacidades dos Estados-Membros no domínio da cooperação judiciária. O ponto de partida é o ecossistema digital subjacente ao e-CODEX, que deve permitir um ambiente interoperável e interligado. O CESE salienta que, até ao momento, a adesão do poder judicial às tecnologias da informação na Europa tem sido desigual. Por conseguinte, apela para uma cooperação reforçada entre os ministérios da Justiça nacionais e uma convergência em toda a UE, a vários níveis, respeitando plenamente as características específicas dos sistemas nacionais, incluindo as funções e as responsabilidades dos vários intervenientes. No plano técnico, é necessário assegurar que os Estados-Membros tenham níveis semelhantes de automatização e capacidades técnicas para tratar e armazenar grandes documentos eletrónicos, bem como para interligar prestadores de serviços de forma altamente segura.

3.4. É fundamental reforçar a confiança na interação eletrónica transnacional entre cidadãos, empresas e poderes públicos. Não se pode ignorar o impacto que o regulamento relativo à identificação eletrónica e aos serviços de confiança para as transações eletrónicas no mercado único europeu (eIDAS) teve na infraestrutura e no funcionamento do e-CODEX. Tendo em conta que o Regulamento eIDAS estabelece o quadro regulamentar para as assinaturas eletrónicas, as transações eletrónicas, os organismos envolvidos e os respetivos processos, o CESE observa que o e-CODEX funciona como um veículo eficaz para uma comunicação mais ampla. A sua infraestrutura tem de funcionar em conformidade com os requisitos do Regulamento eIDAS e permitir uma interoperabilidade segura.

3.5. Importa salientar que o e-CODEX não diz respeito apenas à justiça eletrónica. Antecipando o futuro, o CESE recomenda a inclusão de uma disposição que abra a possibilidade de outras utilizações por outras administrações públicas, incluindo, por exemplo, a transferência de registos de saúde em linha. A utilização do e-CODEX para além da justiça eletrónica contribuirá para assegurar a sua utilização a longo prazo e incentivará os Estados-Membros a fazer os investimentos necessários nas suas infraestruturas. Para isso, serão necessárias propostas legislativas diferentes, uma vez que a proposta em apreço apenas regulamenta os aspetos relativos à justiça.

3.6. O CESE acolhe favoravelmente o sistema e-CODEX enquanto instrumento que permite uma transmissão eletrónica segura de informações e documentos em processos cíveis e penais transnacionais. Conforme salientado pela Comissão, o regulamento proposto é necessário por dois motivos principais: i) para criar o sistema e-CODEX e assegurar a sua sustentabilidade a longo prazo e ii) para confiar a sua gestão, desenvolvimento e manutenção à eu-LISA. Contudo, o CESE assinala que uma governação eficaz do sistema judiciário digital exige quer uma arquitetura técnica sustentável e estável, quer uma infraestrutura de governação robusta.

3.7. O CESE recomenda que a Comissão inclua o aspeto da escalabilidade no âmbito de aplicação do regulamento. Até ao momento, o e-CODEX tem sido utilizado num conjunto de Estados-Membros que são os patrocinadores iniciais deste projeto. Contudo, o atual projeto e-CODEX tem de ser expandido e continuar a funcionar harmoniosamente em todos os Estados-Membros, já que é essa a intenção do regulamento proposto. O CESE salienta que cada Estado-Membro é responsável por garantir o bom funcionamento e a segurança dos seus sistemas e infraestruturas informáticas e assegurar a proteção dos dados pessoais e da vida privada.

3.8. O CESE insta a Comissão a ponderar a possibilidade de ajudar as entidades que operam fora da UE, em particular nos países associados da União Europeia, a instalar o pacote de produtos de *software* do sistema e-CODEX. O alargamento do âmbito do projeto, com base num modelo claro de cofinanciamento, traria benefícios a todas as partes envolvidas. Importa ter em consideração a necessidade de assegurar a escalabilidade e a operacionalidade do sistema.

4. **Observações na especialidade**

4.1. *Alinhamento e coerência com estratégias fundamentais europeias*

4.1.1. A digitalização da sociedade, da economia e das administrações está a acelerar e representa, globalmente, um objetivo ambicioso. Cumpre, portanto, estabelecer uma ligação clara a essa realidade. O sistema e-CODEX é um componente essencial do pacote relativo à cooperação judiciária digital e das infraestruturas de serviços digitais da justiça eletrónica, entre outras iniciativas. Uma vez que este sistema aborda a justiça e os direitos fundamentais, o CESE considera que é necessário associá-lo à estratégia digital global «Construir o futuro digital da Europa» ([7]), um instrumento essencial que não é explicitamente referido no regulamento.

4.1.2. Na opinião do CESE, a futura iniciativa legislativa sobre a inteligência artificial, que a Comissão apresentará na primavera de 2021 ([8]), deverá incidir especificamente no contributo das soluções baseadas na inteligência artificial para as soluções da justiça eletrónica, bem como nos riscos associados à utilização pelas autoridades judiciárias de soluções baseadas na inteligência artificial. Estas possíveis utilizações incluem a «justiça preditiva» e os respetivos desafios, a utilização de plataformas de resolução de litígios em linha e o recurso a algoritmos em investigações criminais.

4.1.3. O CESE reconhece que o e-CODEX não implica o recurso à inteligência artificial, mas assinala que esta é cada vez mais utilizada nos sistemas judiciários. Por conseguinte, devido a esta relação indireta, o CESE recomenda que a primeira revisão do Plano Coordenado para a Inteligência Artificial ([9]), prevista para o primeiro trimestre de 2021, aborde a ligação entre a inteligência artificial e a justiça digital e o sistema e-CODEX.

4.2. *Governação eficaz e aspetos operacionais do e-CODEX*

4.2.1. Tendo em conta que a eu-LISA não é uma agência reguladora, o CESE considera que o capítulo 2 do regulamento proposto deve abordar a transparência do processo de decisão, a participação dos Estados-Membros e de outras partes interessadas pertinentes e a independência necessária das decisões tomadas pelos organismos envolvidos na sua governação. Por exemplo, uma vez que o e-CODEX terá um grupo principal de potenciais utilizadores, poder-se-á tratar a participação dos advogados ao nível das políticas e da execução para dar resposta, nomeadamente, à necessidade de garantir que o e-CODEX apoia condições de igualdade para todas as partes em matéria de acessibilidade e satisfaz os requisitos dos advogados. Por conseguinte, os profissionais da justiça devem ser integrados de forma estrutural e não apenas consultados.

4.2.2. A nível operacional, o CESE salienta que é necessária alguma clarificação sobre, por exemplo, a delimitação estrita dos assuntos internos e a questão do «balcão único». Importa harmonizar também os formatos para a apresentação e o intercâmbio de provas entre jurisdições.

4.2.3. A eu-LISA, por sua vez, deve dispor de recursos humanos e financeiros suficientes. Para reforçar este ponto, o CESE reitera a sua recomendação relativa à formação necessária para o pessoal da eu-LISA ([10]), em especial o pessoal do serviço informático, que deve incluir uma compreensão adequada da forma como a gestão do sistema e-CODEX tem de assegurar a independência do poder judicial e o direito a um processo justo. Este aspeto pode ser aprofundado no artigo 13.º do regulamento proposto.

4.3. *Nível elevado de segurança para proteger os direitos e as liberdades*

4.3.1. Uma vez que o e-CODEX é composto por um conjunto de produtos informáticos (*software*) que podem ser utilizados para criar um ponto de acesso para comunicações seguras, a garantia de um nível elevado de segurança deve ser um objetivo central do regulamento, entendido como a necessidade de criar medidas de segurança que protejam o livre exercício dos direitos individuais ([11]). O CESE considera igualmente que o regulamento relativo ao e-CODEX deve salientar, no capítulo 2, que está em vigor um acordo de cooperação entre a eu-LISA e a Agência da União Europeia para a Cibersegurança ([12]).

([7]) COM(2020) 67 final.
([8]) https://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/eu-affairs/20201208STO93329/a-ue-lidera-esforcos-de-recuperacao-face-a-pandemia-em-2021
([9]) COM(2018) 795 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:52018DC0795
([10]) JO C 283 de 10.8.2018, p. 48.
([11]) Parecer EESC-2020-05923 adotado na reunião plenária de abril de 2021 (ver página 76 do presente Jornal Oficial).
([12]) https://www.enisa.europa.eu/publications/artificial-intelligence-cybersecurity-challenges

4.3.2. As soluções digitais devem assegurar um nível elevado de privacidade e de proteção de dados. Um nível elevado de segurança também implica garantir a harmonização da proteção de dados a nível nacional. O CESE reitera que os responsáveis pelo tratamento de dados nos Estados-Membros têm de introduzir medidas técnicas e organizativas adequadas, aplicar eficazmente os princípios de proteção de dados e obter recursos financeiros suficientes para o efeito.

4.3.3. Os riscos relacionados com a segurança são cada vez mais imprevisíveis. O CESE reconhece que a avaliação e a redução dos riscos são aspetos centrais do planeamento anual, das operações de base e do ciclo de apresentação de relatórios da eu-LISA. O CESE considera que, além das estratégias de redução dos riscos e da identificação de «grandes riscos», a eu-LISA poderá reforçar o seu quadro de ação através da identificação de possíveis riscos com resultados inesperados, aumentando assim a sua resiliência e a sua capacidade de antecipação.

5. **Conformidade com os direitos fundamentais**

5.1. *O acesso universal à justiça digital como forma de assegurar a igualdade e a não discriminação*

5.1.1. O CESE considera que o acesso efetivo e generalizado à justiça digital merece maior atenção. Os benefícios do sistema e-CODEX devem ir além de aspetos relacionados com a melhoria das capacidades de gestão, utilização e comunicação. O CESE entende que o desenvolvimento da justiça digital deve ter como objetivo assegurar que todos os cidadãos da União Europeia (UE) têm acesso à justiça de forma segura, protegida, fiável e simples. A igualdade de acesso deve estar no centro do regulamento, a fim de evitar a discriminação e as desigualdades. O CESE recomenda que o regulamento relativo ao e-CODEX saliente de forma mais clara que os cidadãos devem beneficiar verdadeiramente, de forma equitativa e efetiva, de proteção jurídica e de acesso à justiça eletrónica e a serviços digitais conexos.

5.1.2. As vantagens do sistema e-CODEX devem chegar e atender a um público mais vasto. Num contexto fronteiriço, as autoridades judiciárias e transnacionais não são as únicas partes interessadas. O ambiente em torno do e-CODEX deve integrar não apenas as autoridades judiciárias e os pontos de acesso do e-CODEX, mas também múltiplos intervenientes: cidadãos, tribunais, funcionários judiciais, outros funcionários administrativos ou das tecnologias da informação e comunicação, serviços responsáveis pela aplicação da lei, notários, peritos em informática forense, advogados e terceiros que beneficiam direta ou indiretamente do sistema.

5.1.3. Além disso, é importante incluir também uma referência à proteção dos direitos processuais, dada a importância do sistema e-CODEX para garantir um acesso efetivo dos cidadãos e das empresas à justiça.

5.2. *Respeito pela independência do poder judicial e pelo direito a um processo justo*

5.2.1. A independência do poder judicial é uma pedra angular do princípio da separação de poderes e um dos princípios essenciais do Estado de direito. A utilização da tecnologia não pode pôr em causa a administração contínua de justiça. Por este motivo, o CESE insta a Comissão a realizar uma avaliação adequada do sistema utilizado para interligar os sistemas de justiça eletrónica nacionais, a fim de verificar se este é capaz de cumprir os princípios da imparcialidade dos tribunais e da apreciação equitativa. Estas salvaguardas aplicam-se, em particular, caso a gestão do e-CODEX passe para a eu-LISA.

5.2.2. O CESE salienta as preocupações atualmente suscitadas por várias partes interessadas e diversos Estados-Membros sobre a capacidade da eu-LISA para garantir devidamente o princípio da independência do poder judicial quando assegurar o funcionamento permanente e o desenvolvimento futuro do e-CODEX. As disposições atuais da proposta que mencionam a independência do poder judicial não são satisfatórias. Tendo em conta a importância deste princípio, é necessária uma formulação mais firme. Além disso, o CESE solicita que se clarifique a forma como a estrutura de governação proposta para o e-CODEX assegurará efetivamente a aplicação deste princípio na prática.

5.3. *Respeito pelos direitos fundamentais e referência aos mesmos*

5.3.1. O CESE salienta que o regulamento deve respeitar os direitos fundamentais e os princípios reconhecidos, nomeadamente, na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e nas constituições dos Estados-Membros, incluindo o direito à segurança, o direito à ação judicial e os princípios da legalidade e da proporcionalidade. O CESE realça que a defesa destes direitos depende, nomeadamente, das condições em que os mesmos podem ser postos em causa e de quem pode decidir sobre essa questão.

5.3.2. A utilização de tecnologias digitais não pode pôr em causa o direito a um processo justo e à ação judicial. Este facto é particularmente importante no que respeita à igualdade de oportunidades para ambas as partes fazerem valer os seus direitos (igualdade das partes); ao direito a conhecer e comentar todas as provas e observações apresentadas (contraditório); ao direito a uma audição pública; nos processos penais, à não ingerência nos direitos da defesa.

5.3.3. A proposta deve incluir uma referência específica à aplicabilidade do título VI (Justiça) da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, bem como ao respetivo artigo 47.º.

Bruxelas, 27 de abril de 2021.

A Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Christa SCHWENG